

A GUERRA NA UCRÂNIA

A Guerra na Ucrânia constitui um colossal desafio à ordem de segurança europeia. Preparado enquanto decorrem as operações militares, este número especial do *IDN Brief* reúne um conjunto de especialistas que avaliam as consequências da guerra para a Europa e para a relação transatlântica.

DA INVASÃO DE PUTIN A UMA REVOLUÇÃO ESTRATÉGICA

Bruno Cardoso Reis

COMO SERÁ A NATO DEPOIS DA GUERRA NA UCRÂNIA?

Carlos Branco

O *COCKPIT* UCRANIANO

Carlos Gaspar

A FRAQUEZA RELATIVA NORTE-AMERICANA E A GUERRA NA UCRÂNIA

Diana Soller

A DEFESA DA EUROPA E AS CONSEQUÊNCIAS DO CONFLITO NA UCRÂNIA

Isabel Ferreira Nunes

A INVASÃO RUSSA DA UCRÂNIA: LEMBRAR O PASSADO, PENSAR O FUTURO

José PedroTeixeira Fernandes

O DRAGÃO NA SALA

Luís Cunha

OS LABIRINTOS DE PUTIN

Luís Valença Pinto

O QUE PODEM AS NAÇÕES UNIDAS FAZER PELA UCRÂNIA

Maria Francisca Saraiva

A 'GRANDE ESTRATÉGIA' DA RÚSSIA DE PUTIN

Maria Raquel Freire

ZEITENWENDE: A MUDANÇA NA POLÍTICA DE DEFESA DA ALEMANHA

Patrícia Daehnhardt

A Guerra na Ucrânia

Da Invasão de Putin a Uma Revolução Estratégica

Bruno Cardoso Reis
ISCTE-IUL

There is not a diplomatic tradition which has not been swept away.

Benjamin Disraeli (1871)

Acabou definitivamente o pós-Guerra Fria e o período da unipolaridade dos EUA. Vivemos o preço do retraimento estratégico norte-americano e da crescente agressividade das grandes potências revisionistas. Mais, um sistema multipolar é propenso a incertezas e um período de transição de poder é propenso a crises militarizadas. A invasão da Ucrânia pelas Forças Armadas de Putin a 24 fevereiro de 2022 – depois de semanas de negociações de má-fé e desinformação flagrante por parte do Kremlin – tem a relevância de ser a maior operação militar na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Sobretudo, tem a relevância de uma significativa escalada na agressividade da Rússia e de uma significativa dependência desta última relativamente à China como, cada vez mais, a sua boia de salvação económica.

A aposta de alto risco do líder russo tem como objetivo declarado a transformação da Ucrânia num satélite de Moscovo, no modelo

da Bielorrússia. Se o conseguirá atingir dependerá dos resultados da campanha no terreno e do custo internacional e interno que sofra. Mas é possível apontar algumas das principais implicações deste evento transformador no campo da segurança e defesa.

1. O princípio da incerteza.

Quem afirma ter certezas quanto ao que se vai passar nos próximos meses e anos ainda não percebeu que um conflito armado é uma interação dinâmica com muito espaço para o erro e o acaso. Mais, muito depende das opções solitárias do autocrata Putin. O que é claro é que a invasão russa representa uma escalada perigosa. Fatores cruciais de evolução incerta incluem desde logo perceber qual a robustez da resistência armada ucraniana e qual a real capacidade das forças russas do Kremlin. Incluem também a questão da durabilidade e do nível de ambição final da frente unida ocidental na guerra económica contra Putin. Bem como saber qual será a posição final da China, que oscila entre mostrar alguma solidariedade com a Rússia, e o apelar ao fim rápido e negociado do conflito; afinal, convém a Pequim manter os EUA e as potências ocidentais ocupadas longe, mas o impacto de um conflito prolongado será altamente destabilizador nomeadamente da economia global.

2. Uma revolução estratégica.

Há que ter prudência e verificar se as tendências esboçadas e as medidas anunciadas se concretizam. Mas um simples regresso ao *statu quo* parece impossível. A invasão de Putin uniu a Europa de uma forma que não se via desde o início da Guerra Fria, reforçando a NATO e militarizando a UE. O susto provocado pelo aventureirismo armado do Kremlin leva logicamente ao rearmamento em grande escala dos países europeus. O melhor indicador desta revolução é a Alemanha. Esta potência tradicionalmente relutante anunciou ir agora triplicar o seu investimento em defesa. Serão também dados passos acelerados para reduzir drasticamente a dependência energética europeia face à Rússia. E os EUA, fortemente inclinados a dar prioridade na sua grande estratégia ao Indo-Pacífico e à contenção da China, encontram-se, afinal, num dilema próximo do que enfrentaram nas vésperas da Segunda Guerra Mundial. Ou seja, como lidar com duas potências revisionistas agressivas em duas regiões em polos opostos do Mundo, ambos vitais para os interesses norte-americanos. O Japão militarista e a Alemanha nazi da década de 1930 foram substituídos pelo nacionalismo agressivo da China comunista e pelo novo imperialismo militarizado da Rússia de Putin. Pela sua dimensão e recursos esta

combinação é até potencialmente mais ameaçadora. Devem os EUA confrontar ambas as potências em nome de grandes princípios, ou, como fez Nixon, pragmaticamente, tentar dividi-los?

3. O regresso das grandes guerras convencionais?

Não há regressos ao passado exceto no cinema. É claro que para conquistar e ocupar território continuam a ser necessárias grandes operações convencionais. Foi assim, também, com a fase inicial da invasão do Iraque pelos EUA, em 2003. Mas a resposta ucraniana à invasão russa não tem sido convencional. Também não é claro que o ataque russo tenha sido apenas ou continue a ser puramente convencional – pelo menos ao nível da desinformação e dos ataques à internet, embora com muito menos eficácia do que se poderia esperar, mostrando que ocidentais e ucranianos têm capacidade de resposta. Mostrando que, se convém não subestimar o adversário, também importa não o sobrestimar, comprando a sua propaganda. A tão afamada doutrina Gerasimov de guerra híbrida é em grande medida uma tentativa de adaptação russa a mudanças doutrinárias profundas nos países ocidentais. Mais, claramente, não resolve todos os problemas de eficácia do Estado russo. Concluimos, portanto, que a opção pelos conflitos assimétricos, por táticas irregulares – inclusive na disputa do espaço aéreo com o recurso a mísseis portáteis e a *drones* – mantém a sua lógica num período de grandes assimetrias de poder. Sobre o desfecho do conflito armado no terreno é ainda cedo para fazer previsões firmes, embora, tendencialmente, o seu arrastamento favoreça a resistência irregular face à ofensiva regular. Porém, como

procurámos mostrar, alguns aspetos do seu impacto transformador na estratégia e na política globais começam já a esboçar-se.

Como Será a NATO Depois da Guerra na Ucrânia?

Carlos Branco

Major-General do Exército, na situação de reserva.
Investigador Associado do Instituto da Defesa Nacional (IDN).

As respostas provisórias a esta questão estão dependentes das evoluções políticas e militares que se verificarem nas próximas semanas, no Teatro de Operações da Ucrânia. Essa limitação não nos deve, no entanto, inibir de debater possíveis implicações que o desfecho desta confrontação provocará na Aliança Atlântica. Procurarei fazer esse exercício, embora de modo mitigado, dada a curta distância que nos separa dos acontecimentos em análise. Falamos de uma guerra que pode acelerar a consolidação de uma nova ordem multipolar.

Devemos tentar antecipar quais poderão vir a ser os contornos da NATO no pós-invasão russa da Ucrânia. Será um prolongamento da atual, centrada na defesa coletiva (Art.º 5), reforçando uma tendência em curso iniciada em 2014, após a ocupação da Crimeia pelas forças da Federação Russa? ou algo distinto, que incorpore os resultados de uma nova arquitetura de segurança no velho continente, que tenha em conta nesse xadrez e cálculo geoestratégico a Federação Russa? A Europa parece caminhar para a militarização. No curto prazo, os Aliados serão tremendamente pressionados para aumentar os orçamentos de defesa. A Alemanha

tomou a dianteira nesse processo, outros seguirão o seu exemplo. Veremos até que ponto a Alemanha emergirá destes desenlaces e alargará a sua liderança geoestratégica no espaço europeu, e naturalmente no seio da NATO. Há que perceber, até que ponto as presentes decisões significam uma rutura radical, consistente e duradoura com a atual política externa alemã, e qual será a reação da França a este aumento do protagonismo alemão.

Estes acontecimentos terão seguramente impacto no presente debate sobre o futuro conceito estratégico da Aliança, a ser aprovado em junho deste ano, e no Conceito Estratégico da União Europeia, mais conhecido por *Bússola Estratégica*. Qual será, a partir de agora, a viabilidade do projeto de autonomia europeia, na sua vertente de segurança e defesa, e como esse projeto se pode relacionar com uma “nova” NATO?

Importa igualmente refletir sobre o que poderá vir a ser uma nova arquitetura de segurança na Europa, uma vez que a NATO e a UE se manterão atores geoestratégicos incontornáveis. Como poderá a Rússia ser incorporada nesta nova arquitetura, sem que os europeus percam a sua capacidade de dissuasão convencional e nuclear? Neste exercício convém incluir o que poderá ser a reação da Europa à possibilidade de Trump ou um seu apaniguado, igualmente descrente dos méritos da NATO para a política externa de Washington, ganhar as eleições em 2024 – as eleições intermédias fornecerão indícios. Apesar da liderança norte-americana, os Aliados europeus têm de considerar planos de contingência para essa possibilidade.

A eventual renúncia da Ucrânia em aderir à NATO terá consequências

em futuros alargamentos da Aliança, proporcionará uma clarificação de águas, que até ao momento não foi considerada. Há que estar atento aos desenvolvimentos políticos em Kiev, e procurar perceber até que ponto a Ucrânia poderá manter o seu estatuto de *Distinguished Partner*, no caso de prevalecerem em Kiev outras opções de política externa. Nos tempos do ex-presidente Viktor Yanokovitch, apesar da opção de neutralidade geoestratégica (*Non Block Policy*), a Ucrânia manteve um elevado nível de cooperação com a NATO, participando em todas as atividades da Aliança abertas aos parceiros. A não adesão não significa que deixe de cooperar com a Aliança.

Isto transporta-nos para o futuro da Parceria para a Paz e do fórum que a superintende – Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) –, que poderá perder fulgor e ser reconfigurado, vendo a sua importância ainda mais reduzida, em detrimento de fórmulas de cooperação orientadas apenas para alguns parceiros como, por exemplo, a Finlândia, Suécia e Suíça, algo que já acontece desde há uns anos a esta parte. A política de porta aberta poderá ter de ser repensada, sobretudo quando isso se aplicar a países adjacentes à Federação Russa. Ninguém está interessado em assistir a uma “Ucrânia – 2”, no Cáucaso do Sul.

Outro aspeto a analisar prende-se com o projeto da NATO *Global* defendido por alguns setores da elite política norte-americana, iniciada na cimeira de Bucareste com os chamados *Contact Countries*. Há que tentar perceber quais serão as ondas de choque desta guerra neste projeto que não parou, apesar de ter reduzido a velocidade. Está para se perceber como se vai lidar com isso, e como esta guerra

vem justificar ou dar ânimo aos seus defensores, num momento em que a ONU parece perder relevância na defesa e segurança da paz internacional e onde a capacidade de atuação dos EUA está condicionada pelo poder de veto dos seus pares.

O Cockpit Ucrainiano

Carlos Gaspar

Professor Catedrático Convidado da UAL.
Assessor do IDN e Investigador do IPRI-NOVA.

A Guerra da Ucrânia confirma a dinâmica ofensiva da estratégia revisionista da Rússia, revelada pela invasão da Geórgia, pela anexação da Crimeia, pela intervenção na Guerra da Síria e pela “guerra híbrida” no Donbass, cuja finalidade é a expansão da sua “esfera privilegiada de interesses” e a mudança do sistema de segurança europeia do pós-Guerra Fria.

No dia 17 de dezembro de 2021, a Rússia apresentou aos Estados Unidos e à NATO duas propostas de Tratado que impunham fazer recuar as fronteiras de segurança da NATO para as suas posições 30 anos atrás, incluindo a retirada das forças aliadas dos Estados da NATO na Europa Central e Oriental; interditar a instalação de mísseis estratégicos em território europeu; e proibir a adesão de novos membros à Aliança Atlântica, incluindo a Ucrânia e a Geórgia. Em janeiro de 2022, na sequência de reuniões de alto nível entre a Rússia e os Estados Unidos, do Conselho NATO-Rússia e da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), as propostas russas foram rejeitadas pelos aliados. Em resposta, a Rússia decidiu reconhecer as entidades separatistas em Donetsk e em Luhansk como Estados

independentes, instalar mísseis russos na Bielorrússia e destruir o Estado ucraniano. No dia 24 de fevereiro, começou a invasão da Ucrânia, uma ofensiva militar numa escala sem precedentes na Europa desde a invasão da Checoslováquia em 1968. Essas decisões têm consequências. Desde logo, os Tratados propostos pela Rússia, o reconhecimento das entidades separatistas e a invasão da Ucrânia tornam obsoletos o Acto Fundador NATO-Rússia de 1997, a Carta de Segurança Europeia da OSCE, que estipula a indivisibilidade da segurança euro-atlântica, e os Protocolos de Minsk e, nesse sentido, antecipam o fim do Conselho NATO-Rússia, do “Formato da Normandia” e da missão da OSCE no Donbass. Por outro lado, as posições da Rússia põem em causa os princípios da Acta de Helsínquia, incluindo a inviolabilidade das fronteiras no espaço euro-atlântico e a livre escolha das alianças e, nesse sentido, antecipam o fim da OSCE, que não pode sobreviver sem a Rússia. O fim da comunidade euro-atlântica altera a fórmula original do regime de segurança europeu do pós-Guerra Fria, que articula a comunidade europeia, cuja principal instituição é a União Europeia, a comunidade transatlântica, cuja principal instituição é a NATO, e a comunidade euro-atlântica, cuja principal instituição é a OSCE. A invasão da Ucrânia e a ruptura com os aliados ocidentais confirma a viragem euroasiática da Rússia, cujo corolário é a sua estratégia de expansão nas marcas europeias para impor aos Estados do “espaço pós-soviético” e da Europa Central e Oriental um estatuto de “soberania limitada”. Por último, a ruptura das relações com os Estados Unidos e a NATO significa o adiamento das conversações bilaterais russo-americanas sobre

a estabilidade estratégica, incluindo as novas armas estratégicas não-nucleares, iniciadas na sequência do prolongamento dos acordos New START; das conversações sobre os mísseis de alcance intermédio e sobre os sistemas de armas nucleares táticas no teatro europeu; e das conversações multilaterais sobre a limitação das forças convencionais no espaço euro-atlântico.

A invasão russa é o princípio de uma ofensiva que se pode prolongar em direcção aos Estados vizinhos, membros e não-membros da NATO, no fim da campanha da Ucrânia. A Rússia pode querer testar a Finlândia ou a Suécia no mar Báltico e pôr à prova a cláusula de defesa coletiva da NATO nas Repúblicas Bálticas ou na Roménia – um elo frágil, com a Sérvia e a República Srpska na rectaguarda; a Moldávia está numa posição de extrema vulnerabilidade. A melhor forma de limitar as tentações russas é criar “situações de força” na futura linha de demarcação. Essa prioridade significa multiplicar as forças aliadas concentradas na nova linha da frente, tanto na Polónia e nas Repúblicas Bálticas, onde os Estados Unidos, a Alemanha, o Canadá e a Grã-Bretanha têm responsabilidades especiais no quadro da NATO, como na Roménia, onde está prevista a presença de tropas da França e de Portugal; abrir as portas da NATO à Suécia e à Finlândia; e impedir a capitulação das forças ucranianas.

A revolução na política externa e de defesa da Alemanha marca o fim das ilusões europeias sobre a Rússia e representa um ponto de viragem na política internacional, dominada pela ofensiva das potências revisionistas que julgam irreversível a decadência das democracias ocidentais. A resistência da Ucrânia mostra que o espírito da liberdade não desapareceu

e forçou a unidade das democracias ocidentais, que devem excluir a Rússia e os seus aliados da ordem de segurança europeia.

A Fraqueza Relativa Norte-Americana e a Guerra na Ucrânia

Diana Soller

Professora na Universidade Autónoma de Lisboa. Investigadora no IPRI-NOVA.

Quando se tornou presidente dos Estados Unidos, Joe Biden afirmou que a “América estava de volta” com a intenção de “liderar o mundo livre” contra a crescente “ameaça autocrática” colocada pela China, a Rússia e os Estados que lhes seguiam as pisadas. Disse – e continua a repetir, como se ouviu no discurso do Estado da União, – que enfrentamos uma batalha ideológica, e que as democracias, por força dos valores e da razão, irão prevalecer.

É neste contexto que a Guerra da Ucrânia se torna o primeiro teste à resolução norte-americana. Até agora, o desempenho tem sido fraco para uma potência cuja legitimidade reside nos valores e no tipo de regime. Num caso de uma invasão sem *casus belli* plausível e em claríssima violação do direito internacional, Washington não tem mostrado a capacidade necessária para desempenhar o papel a que se propôs. Provavelmente não por falta de vontade, mas por falta de capacidade.

Senão vejamos. A administração Biden, na posse de informação muito completa e detalhada sobre o que iria acontecer, tinha duas opções: ou negociava com Vladimir Putin a retirada de qualquer influência ocidental de Kiev – a tal “neutralidade” que o Kremlin agora exige a uma

Ucrânia debaixo de fogo – evitando, de início, envolver-se num conflito russo-ucraniano, que assim poderia nem ter chegado a acontecer.

A outra possibilidade seria uma posição consistente com a de uma potência hegemónica: tentar travar Putin dos seus intentos através da ameaça do uso da força. Claro que traria riscos. Os EUA poderiam ser arrastados para confrontos difíceis de aceitar pela opinião pública americana. Além disso, não haveria garantias de que a China não aproveitasse a oportunidade para “reintegrar” Taiwan, enquanto Washington se ocupava de Moscovo. Mas poderia também ter evitado a guerra e garantido aos Estados Unidos a posição que procuram. Não se pode ser líder do mundo livre e simplesmente deixar invadir um Estado por este ter escolhido a via democrática.

A administração Biden escolheu uma espécie de via média. Uma diplomacia pesada, que denuncia desde a primeira hora as intenções e os crimes de Moscovo; o apoio militar e humanitário à Ucrânia; sanções económicas duríssimas, que podem chegar ao embargo do petróleo e do gás russo em território da Aliança Atlântica. Mas sempre sublinhando, no meio de discursos mais ou menos triunfais, que qualquer intervenção armada está fora de questão, a menos que algum membro da NATO sofra um ataque russo.

Esta política – que sem a coragem e a resistência dos ucranianos não valeria de muito –, poderá ter efeitos a médio prazo. Desconfio que Washington procura impor uma estratégia, já usada no passado, em que por força do empobrecimento da população russa – pelas sanções e pelo custo da guerra –, da revolta dos oligarcas, do isolamento internacional *parcial* de Moscovo, e fazendo chegar

informação sobre a guerra aos centros urbanos da Rússia revoltando os cidadãos contra o seu líder, o regime de Vladimir Putin possa balançar ou até cair.

A história ensina-nos que não há grande sucesso neste tipo de estratégia – especialmente se a Rússia conseguir manter o apoio da China –, mas uma via média é isto mesmo: desacreditar, erodir, desgastar. Esta política tem a vantagem de conceder tempo à Ucrânia para se organizar, ainda que seja quase impossível ganhar a guerra. Mas quanto mais tempo o conflito durar, mais difícil e mais dispendioso será construir a paz. A esperança americana parece residir na ideia de que o desgaste que se inflige à Rússia de vários modos leve Moscovo à sobre-extensão, podendo com isso despoletar insatisfação em vários setores da sociedade e, finalmente, na elite dos próximos de Putin.

Biden percebe que a transição de poder em curso levou os EUA para uma longa guerra de desgaste em várias frentes que não se previa, há uns meses atrás, que se tornasse tão dura tão rapidamente. A grande lição da Ucrânia é que as potências revisionistas estão dispostas a usar a força para mudar fronteiras, o que era possível, mas não completamente evidente. Ainda que talvez não houvesse melhor alternativa, por falta de capacidade e vontade política de intervir, os custos da via média vão ser elevados para Washington. A divergência entre a retórica triunfalista e a fraca intervenção num caso de tamanha importância coloca os EUA numa situação de fraqueza política. As declarações que se lidera o mundo livre, quando não há capacidade de atuar em casos de flagrante violação do direito internacional, especialmente de um Estado que paga o preço por

escolher a via democrática, é sinal de fraqueza moral. E Volodymyr Zelenski, cada vez mais impaciente, dá mostras de já ter percebido isso.

A Defesa da Europa e as Consequências do Conflito na Ucrânia

Isabel Ferreira Nunes

Chefe de Equipa Multidisciplinar do Centro de Estudos e Investigação e Diretora do Curso de Defesa Nacional, no IDN.

A reação diplomática internacional à invasão da Ucrânia pela Rússia, da Assembleia das Nações Unidas aos Conselhos da União Europeia e do Atlântico Norte reflete uma perceção generalizada de ameaça, que Moscovo representa para a Europa e para além desta da Síria ao Sahel. No início da escalada da crise, a França, no Formato Normandia revisitado, liderou a negociação de uma paz improvável com Vladimir Putin e uma vez iniciado o conflito comanda agora a primeira projeção das NATO Response Forces no Leste da Europa. A Alemanha, dividida entre o imperativo da defesa da Europa e as divergências entre o governo de coligação sobre como lidar com a Rússia, acordou pela primeira vez no envio de armamento para um país em guerra e autorizou, designadamente à Holanda e à Estónia, a entrega à Ucrânia de armamento fabricado na Alemanha. Através de um fundo especial irá aumentar o seu investimento em defesa em 100 biliões de euros. A escalada da violência tem também influenciado a posição de neutralidade da Suécia e da Finlândia, que poderão vir a ponderar a sua integração formal na NATO e o seu apoio inequívoco à defesa europeia, para além da gestão de crises. A

prazo, também a Dinamarca poderá vir a repensar a sua reserva de escusa (*opt-out*) da cooperação europeia, nomeadamente no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa. A 25 de fevereiro e ao abrigo do Acordo de Associação existente, o governo ucraniano formalizou um pedido de ajuda à UE para o fornecimento de equipamento militar. Quatro dias após o início do conflito a UE acordou, através do Mecanismo Europeu para a Paz (MEP), o acionamento de medidas de assistência através do fornecimento de equipamento militar e de plataformas para projeção de força letal. Este instrumento financeiro, instituído em março de 2021, garante o financiamento e a harmonização regulativa e processual essencial à tomada de decisão rápida, contando com o contributo dos Estados-membros no apoio a ações externas no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), com implicações militares e no domínio da defesa. No Estado-Maior Internacional da UE será agora constituída uma célula responsável pela receção das necessidades identificadas pela Ucrânia e das ofertas dos Estados-membros, em estreita colaboração com a NATO. Este acionamento de medidas de assistência veio reforçar o pacote de sanções, em resposta ao reconhecimento pela Rússia das autoproclamadas Repúblicas de Donetsk e Luhansk e à invasão da Ucrânia. O pacote de sanções, neste momento na sua quarta fase, inclui a aplicação de medidas restritivas a pessoas e congelamento de bens e ativos, proibição de financiar a Federação Russa, o governo e o seu banco central e a suspensão de alguns bancos russos do sistema de transações bancárias SWIFT.

Dentro de quatro semanas os Estados-membros deverão aprovar a Bússola Estratégica um novo documento de orientação estratégica europeia, com um sentido reforçado de propósito e urgência. De propósito pela forma como a Rússia e a defesa do teatro europeu poderão ter uma atenção particular, quando comparadas com as preocupações com o Indo-Pacífico. Um carácter urgente, porque a defesa europeia, sendo uma iniciativa política e estratégica, é também um projeto de desenvolvimento tecnológico e industrial, orientado por cenários de emprego e por uma criteriosa escolha das capacidades de defesa necessárias. O fomento industrial e tecnológico europeu pressupõe incentivos à inovação, produção e aquisições de produtos e equipamento de defesa dentro da União, num complexo exercício de complementaridade com parceiros como os EUA e a NATO. A constituição, em junho de 2021, de um Conselho UE-EUA para o Comércio e Tecnologia poderá abrir um importante espaço de diálogo e de fomento da liderança tecnológica e industrial no espaço euro-atlântico.

No médio prazo, superado um momento de ambiguidade estratégica e apesar da singular conjuntura de solidariedade política, estratégica e humanitária, importa avaliar a vontade política do governo de coligação de Berlim para investir em capacidades civis e militares na gestão de crises e conflitos, libertando o seu projeto de transição energética da dependência do gás russo e assumindo um maior empenho na defesa europeia e transatlântica. A França, que anunciara a morte cerebral da NATO, encontrou no seio da mesma um novo propósito para o seu estatuto de potência continental, sustentado na condição de potência nuclear, de

membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e de país europeu com uma política externa global a preservar. Por último, a assistência diária a milhares de refugiados ucranianos desde o início do conflito veio sinalizar a solidariedade da Polónia, Hungria, Eslováquia e Roménia como partes integrantes do projeto europeu com plenos direitos, mas também com obrigações. Contudo importa acompanhar o complexo equilíbrio entre as condicionalidades, interesses e segurança da União e os interesses de governos como o de Budapeste, que já sinalizou a sua indisponibilidade para adotar novas sanções. A alocação de fundos europeus decorrentes do Plano de Resolução e Resiliência (PRR), a qualquer Estado-membro é indissociável do cumprimento dos princípios da separação de poderes e da observação inequívoca dos valores e liberdades democráticas. Pouco antes da eclosão do conflito a Comissão Europeia, invocando o mecanismo de condicionalidade, suspendeu a transferência daqueles fundos no equivalente a 36 biliões de euros para a Polónia e 7 biliões para a Hungria.

A gravidade da conjuntura atual poderá proporcionar o espaço de aceitação de uma defesa europeia estrategicamente mais autónoma, capaz de coordenar a 27 e cooperar com a ONU, a NATO, o G7 e os EUA na concretização de um esforço concertado para inviabilizar os objetivos de guerra russos pela via económica e financeira. Quatro dias depois da invasão da Ucrânia a UE mobilizou, negociou, regulou e decidiu a imposição de um pacote de sanções, numa manifestação exemplar de determinação geopolítica e geoestratégica. A todos os Estados-membros deverá interessar a proteção comum do seu sistema de valores

democráticos. Este pressuporá uma séria reavaliação de políticas energéticas e da sua dependência da Rússia, uma modernização tecnológica mais autónoma, uma ponderação sobre parceiros económicos e comerciais como a China e uma cooperação no plano da segurança e defesa euro-atlântica para além da diplomacia declaratória.

A Invasão Russa da Ucrânia: Lembrar o Passado, Pensar o Futuro

José Pedro Teixeira Fernandes

Professor Coordenador do IS CET.
Investigador do IPRI-NOVA e Investigador Associado do IDN.
Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho.

Ainda estamos sob o efeito de choque que a invasão russa da Ucrânia provocou. Para quem tem memórias vividas do final da Guerra Fria, fica a sensação de estar a assistir a um curso alternativo da história, mais violento e perigoso do que o original. No final de 1991, o fim da União Soviética ocorreu de forma pacífica, num processo onde os protagonistas decisivos foram Boris Yeltsin da Rússia, Stanislav Shushkevitch da Bielorrússia e Leonid Kravchuk da Ucrânia. Mikhail Gorbatchov – o presidente soviético que permitiu o final pacífico da Guerra Fria e a reunificação da Alemanha ancorada na NATO –, foi ultrapassado pela engrenagem política que desencadeou com a Perestroika. Subitamente, viu-se a chefiar um Estado defunto, sendo obrigado a demitir-se a 25 de dezembro de 1991. Esses extraordinários acontecimentos foram vistos no Ocidente como um triunfo épico na Guerra Fria e um fim da história (Francis Fukuyama), com a

humanidade a chegar a uma espécie de consenso sobre a forma última de governo humano – a democracia capitalista liberal. Na Rússia não foi assim, o fim da União Soviética foi ressentido como o “maior desastre geopolítico do século XX” nas palavras de Vladimir Putin em 2005. Perdurou uma memória traumática ligada a um sentimento de fraqueza e de aproveitamento pelo Ocidente desta, de perda do respeito do mundo exterior e de enorme deterioração das condições de vida e pobreza. Todavia, a invasão russa da Ucrânia não pode ser legitimada por essas circunstâncias, nem com tais argumentos. Nem as minorias russas no exterior, nem os sentimentos de ter sido humilhada e desrespeitada nos seus interesses de segurança pelo Ocidente, nem a questão do alargamento da NATO são justificativas válidas para uma invasão militar da Ucrânia. Invocar, como fez a Rússia, o Artigo 51.º da Carta das Nações Unidas que estabelece que “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva” não tem fundamento face ao Direito Internacional. Nesta altura, é impossível discernir as inúmeras consequências da invasão russa. Entramos numa espiral de acontecimentos com ramificações na política, segurança e economia mundiais que só o tempo mostrará quais são na sua abrangência. Existirão consequências desde logo para a Europa (União Europeia) e para os EUA – o Ocidente político –, mas também para a China e outras partes do mundo. Naturalmente que existirão também para a Rússia – o Estado agressor – e para a Ucrânia – a vítima dessa agressão. Nada sabemos nesta altura sobre quanto tempo durará a intervenção e ocupação militar da Ucrânia feita pelo exército russo, nem de que forma terminará. O que

sabemos é que se o plano inicial da Rússia e a sua expectativa, quando iniciou a invasão, era de que após um forte ataque inicial combinando elementos aéreos, terrestres e marítimos, pelas frentes Leste, Norte e Sul, a Ucrânia cedesse, esta não cedeu. Para além de um enorme sofrimento da população ucraniana e da grande destruição material, aquilo que vimos na primeira semana de guerra foi uma determinação em resistir e a enorme coragem e capacidade de liderança do presidente Volodymyr Zelensky. Todavia, a desproporção de poder militar é enorme e largamente favorável à Rússia, que tem intensificado a campanha militar. Nesta fase, a Rússia apostou numa estratégia que é um misto de aumento da intensidade da guerra, envolvendo um cerco às grandes cidades, com aberturas a negociações de cessar-fogo pelo meio, testando, permanentemente, o moral e capacidade de resistência dos ucranianos. Ao mesmo tempo, como os combates se aproximam das grandes áreas urbanas – aumentando inevitavelmente as vítimas civis –, procura, dessa forma, passar a responsabilidade da continuação da guerra para o presidente Volodymyr Zelensky e quebrar a vontade de resistência da população, mostrando-se (falsamente) “magnânima”.

Seja qual for o rumo dos acontecimentos existirá sempre um momento mais à frente onde haverá um cessar-fogo e serão negociadas condições de paz. Assim, uma questão emerge: qual será a solução política possível para a Ucrânia? Claro que a resposta depende, desde logo, do desfecho militar, que não sabemos qual vai ser. Todavia, a hipótese de a Ucrânia se tornar rapidamente uma espécie de Bielorrússia, onde políticos ucranianos pró-russos tomariam o

poder logo após o início da invasão, parece improvável. Nada indica que Vladimir Putin tenha à mão uma versão de Alexander Lukashenko (o presidente da Bielorrússia), que possa instalar facilmente no poder sem resistência. A ser assim, o objetivo de eliminar o atual governo ucraniano, que resultou de uma escolha democrática, implicará uma permanência militar da Rússia, ou seja, passar de Estado invasor a ocupante em permanência. É um desfecho possível, mas terá custos políticos e económicos muitos elevados para Vladimir Putin, como, aliás, já se vê pela determinação do Ocidente em aplicar fortes sanções económicas, financeiras e políticas – e o seu grau de eficácia tende a aumentar com o decurso tempo. Caso a guerra se prolongue pela resistência ucraniana, irá fazer Vladimir Putin pagar um preço político muito elevado, sobretudo face ao que seriam os cálculos iniciais de vitória fácil. Surgirá um crescendo de descontentamento da população russa face às perdas de vidas humanas dos seus soldados, deterioração das condições de vida, hostilidade e isolamento do mundo exterior, etc. Assim, um outro cenário possível é Vladimir Putin apostar na “Finlandização” da Ucrânia. No passado, a Finlândia foi uma zona tampão entre os impérios da Suécia e da Rússia, que foi incorporado no Império Russo em inícios do século XIX. Na altura da Primeira Guerra Mundial, após a revolução de outubro de 1917, a Finlândia declarou a independência. Na Segunda Guerra Mundial, os soviéticos procuraram reverter essa perda com a guerra soviético-finlandesa de 1939-1940 e a segunda guerra soviético-finlandesa de 1941-1944, acabando a União Soviética por impor várias concessões territoriais. Para não ser incorporada à força na União Soviética

como os Estados Bálticos, a solução que a Finlândia encontrou foi uma neutralidade permeável ao interesse soviético. Será este passado que já tínhamos esquecido, o futuro no século XXI?

O Dragão na Sala

Luís Cunha

Investigador do Instituto do Oriente
ISCSP-Universidade de Lisboa
Instituto da Defesa Nacional

“Neste país, a história é um vulcão em permanente erupção que não cessa de se agitar”. O conhecido jornalista polaco Ryszard Kapuscinski referia-se à Rússia no seu livro *O Império*. Na verdade, os impérios nunca estão preparados para o seu desmantelamento. O soviético não foi exceção. O vulcão continua ativo. A invasão da Ucrânia por parte da Rússia, enquanto potência desafiadora da ordem internacional, representa um enorme teste à capacidade de resposta do Ocidente mas também à relação com a China, principal parceira estratégica.

Desde 1997, ano em que os presidentes Jiang Zemin e Boris Yeltsin fizeram saber que uma nova ordem mundial multipolar estava em germinação, que a China e a Rússia vêm fortalecendo uma aliança de conveniência. Em 2001 os dois países assinaram um Tratado de Boa Vizinhança, que congelou as disputas numa fronteira comum com mais de 4.200 km e desde 2012 que a China é o maior parceiro comercial da Rússia. Em 2014 a China não reconheceu a anexação da Crimeia, mas, recorrendo ao habitual pragmatismo silencioso da diplomacia chinesa, também não condenou a iniciativa russa. Apenas três meses após a anexação, Pequim socorria a sua aliada, alvo de sanções

internacionais, com um investimento de 400 biliões de dólares no gasoduto Força da Sibéria, direcionado para a China.

Oito anos volvidos, a invasão da Ucrânia provoca o reordenamento das relações internacionais, colocando a China no papel que está habituada a desempenhar: o de ser tudo para todos. A abstenção em condenar a invasão da Ucrânia na votação da ONU, por exemplo, foi interpretada como uma vitória diplomática tanto pelo Ocidente como pela Rússia. Embora Pequim não tenha alinhado com as sanções económicas impostas pelos países do Ocidente, também não ocorreu a oferecer auxílio à Rússia. A China defende, acima de tudo, os seus próprios interesses. Evitar o antagonismo frontal com os Estados Unidos, numa ocasião crítica para a política mundial e para a economia chinesa, será a prioridade máxima para Pequim. A neutralidade colaborante cumpre os critérios mínimos.

Apenas duas semanas antes da invasão da Ucrânia, Putin deslocou-se a Pequim para assinar acordos comerciais com Xi Jinping. O timing não terá sido inocente. É admissível que tenha informado o líder chinês da “operação militar especial” em preparação na Ucrânia. Mas a avaliar pela reação da embaixada da China em Kiev e pela carta aberta divulgada por alguns conhecidos historiadores chineses, que acusavam Putin de ter “enganado” Xi, o líder russo terá ocultado a extensão e profundidade da intervenção planeada para a Ucrânia. Em resultado, embora responsabilizando os EUA e a NATO pela eclosão da guerra e apoiando as preocupações de segurança de Moscovo a Ocidente, Pequim reitera a necessidade de se respeitar a soberania e integridade territorial de todos os países, não disfarçando de

permeio o incómodo pela posição em que Putin colocou a China, encarada pela comunidade internacional como a mediadora privilegiada para dirimir o conflito.

De facto, a coexistência pacífica é o principal mandamento da política externa chinesa, indispensável à sua ascensão à posição cimeira da economia mundial. A liderança chinesa também não terá boas memórias da sua última aventura armada, designadamente a invasão do Vietname pelo exército chinês em 1979. De acordo com fontes chinesas, o Exército Popular de Libertação terá sofrido 20.000 baixas num mês. Por outro lado, a China tem excelentes relações com a Ucrânia, incluindo estreita cooperação militar. Recorde-se que a Ucrânia vendeu à China o casco daquele que seria o porta-aviões *Varyag*, cuja construção foi interrompida pela queda do bloco soviético, e que hoje é o *Liaoning*, a navegar sob bandeira chinesa. A Ucrânia também forneceu centenas de motores para a aviação militar chinesa. Desde a repressão das manifestações estudantis em Tiananmen, em 1989, que a China é alvo de sanções na área militar, estando a União Europeia impedida de vender armas a Pequim. A guerra na Ucrânia implicará, provavelmente, uma maior dependência económica de Moscovo face a Pequim. Todavia, atendendo à severidade das sanções, o auxílio a prestar pela China estará substancialmente condicionado. Pequim quer apresentar-se ao mundo como potência responsável, limitando os efeitos tóxicos da parceria com Moscovo.

Finalmente, e não menos importante, Pequim tem as suas próprias prioridades geopolíticas. Continuam em aberto as disputas territoriais com vários países no Mar do Sul da China, com o Japão e Índia. A crise ucraniana

serve também aqui de teste, uma vez que Pequim nunca renunciou ao possível uso da força para forçar a reunificação com Taiwan. Ao mesmo tempo que acusa os EUA de quererem formar uma versão asiática da NATO na Ásia-Pacífico – alusão à aliança AUKUS –, apoia a autonomia securitária da UE, desde que afastada dos EUA.

Em suma, a Rússia arrastou a China para uma posição incómoda, mas potencialmente vantajosa. Em curto espaço de tempo Pequim observa o seu maior rival estratégico a sair debilitado do Afeganistão e o seu maior parceiro estratégico em rota autodestrutiva.

Os Labirintos de Putin

Luís Valença Pinto

General do Exército, Professor da UAL e Investigador do OBSERVARE.

A eventualidade de uma invasão russa à Ucrânia parecia algo de muito improvável e aquilo a que se foi assistindo no processo de escalada para o conflito era tido como gesticulação.

Eram quatro os argumentos principais. Em primeiro lugar a convicção que na Europa do presente a Guerra, sobretudo uma guerra de conquista, era uma opção tão absurda que era legítimo descartá-la como hipótese. Depois e reforçando o aspeto anterior, a dificuldade em descortinar num tal cenário, quaisquer eventuais objetivos políticos ou estratégicos da Rússia que pudessem ser tidos como razoáveis. Desse entendimento constitui exceção a garantia de uma efetiva autonomia das regiões de Donetsk e de Luhansk, visando a proteção das populações russas, russófonas e russófilas que aí habitam, incluindo a salvaguarda da sua identidade cultural, mas sempre

num quadro de inviolabilidade das fronteiras políticas e jurídicas do Estado ucraniano.

Terceiro fator a caracterização que a Rússia justifica.

A Rússia tem o maior arsenal nuclear estratégico do Mundo. É também certo que detém um extraordinário volume de recursos energéticos, na base dos quais foram criadas em muitos Estados europeus – com a Alemanha na linha da frente – situações de dependência e de vulnerabilidade. E que, designadamente nas duas últimas décadas, a Rússia tem evidenciado uma diplomacia particularmente dura e hábil.

Mas também é facto que a Rússia tem uma economia débil, sobretudo se relacionada com a sua área, população e recursos, que o país tem grandes desequilíbrios em matéria de desenvolvimento económico e social e que, apesar da forte e ilegítima repressão, vai crescendo o desconforto e a contestação popular em relação ao carácter despótico do regime e à teia de oligarcas e cleptocratas que o têm mantido e sustentado.

Talvez seja razoável afirmar que tudo isso estava certo. Mas, todavia, a Rússia invadiu a Ucrânia.

Na base da falha dessa avaliação estarão provavelmente três razões. A primeira, a ilusão quanto à improbabilidade da emergência de guerras na Europa.

A segunda, a insuficiente avaliação que generalizadamente era feita de Vladimir Putin, que era reconhecido como iliberal e autocrático, e como determinado, mas racional. Mesmo perante os seus desmandos em relação ao Direito Internacional – Geórgia, Crimeia, Leste da Ucrânia – e as suas práticas repressivas na ordem interna.

Hoje o Mundo tem perante si a visão factual do atual líder russo como

alguém desprovido de escrúpulos, indiferente ao sofrimento humano, obstinado, e mentiroso até ao ponto de confundir as suas construções falaciosas com a verdade. Alguém que esgrime perante a Humanidade a ameaça nuclear. Um personagem cujo lugar na Sociedade Internacional é o de pária muito perigoso!

Um sinal do labirinto em que Vladimir Putin se enredou está na própria campanha de invasão que concebeu. Desde logo pela inexistência de objetivos plausíveis de serem legitimamente sustentados, salvo e mediante diligências diplomáticas, quanto às autonomias de Donetsk e Luhansk.

A manobra russa só pareceu ser clara e conseguida em relação ao reforço dos separatistas ucranianos e à anulação da aviação e defesa aérea ucranianas.

Mas equivocou-se quanto ao valor e ao destemor da liderança e da capacidade de resistência dos ucranianos, quanto à facilidade em conquistar Kiev e lá instalar um regime fantoche, quanto à capacidade para negar o acesso da Ucrânia ao mar e quanto à viabilidade de ocupar o país, assegurando ordem, ainda que apenas aparente.

E, surpreendentemente, também se enganou quanto aos domínios ciber e comunicacional. Tal não se esperava de uma Rússia campeã de ciberataques, de desinformação e de fake news.

No quadro geral esta agressão também redundou em muitos equívocos, autênticas derrotas:

- recriou a noção de Ocidente;
- revitalizou a Aliança Atlântica;
- fortaleceu a unidade e coesão da União Europeia;

- revigorou uma identidade espontânea e fácil entre os EUA e a Europa;
- ampliou o caminho para uma maior autonomia estratégica europeia, preservando o vínculo transatlântico;
- criou a possibilidade de a Suécia e sobretudo a Finlândia, solicitarem a adesão à NATO;
- fez quebrar tabus históricos na Alemanha e uma neutralidade que se diria “genética” na Suíça;
- consagrou a Ucrânia como um Estado do Ocidente, hoje num lugar cimeiro na “geografia do coração” dos europeus e, portanto, com um caminho facilitado para aderir à UE e, eventualmente, à NATO;
- consolidou o aumento dos investimentos em Defesa até 2% do PIB;
- pôs os europeus numa rota de subtração à dependência energética russa, desde já suspendendo o Nordstream 2 e, enquanto não se concretiza uma transição energética, abrindo as portas ao reforço energético da Europa, em particular a partir dos EUA;
- patenteou que para a China a relação sino-russa admite conveniências, mas não é especialmente forte quanto a compromissos;
- colocou a Rússia na condição de “orgulhosamente só”, apenas acompanhada pela Bielorrússia, Coreia do Norte, Eritreia e;
- causou indiscriminadas perdas de vidas e um extenso sofrimento, tanto entre os ucranianos como entre o seu próprio povo;
- excluiu a Rússia dos mercados financeiros e comerciais mundiais;

- promoveu a reação de muitas das maiores empresas do Mundo, cortando, ou pelo menos cerceando, o acesso russo a bens e a tecnologia;
- gerou unânimes e gravosas sanções económicas orientadas para a oligarquia e instituições financeiras que têm suportado o regime;
- estimulou a contestação na população russa.

Talvez venha a ser da ação, não necessariamente concertada, de oligarcas descontentes e da população russa, que venha a solução: uma mudança de liderança e o regresso da Rússia à sociedade internacional, como um Estado respeitador dos Direitos Humanos e do Direito Internacional.

O Que Podem as Nações Unidas Fazer pela Ucrânia

Maria Francisca Saraiva

Professora Auxiliar de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa. Investigadora do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP-ISCSP/Universidade de Lisboa), do IDN e do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar (CIDIUM).

Segundo a Carta das Nações Unidas, a ofensiva militar russa contra a Ucrânia constitui uma agressão armada por violar o princípio da proibição do uso da força nas relações internacionais (Artigo 2.º, n.º 4 da Carta), que é *jus cogens*. Como esperado, a Rússia vetou isolada uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que condenava a invasão da Ucrânia. Após este veto, resta à Ucrânia exercer a legítima defesa individual e ainda coletiva – caso algum país aceite o pedido da Ucrânia para defender o seu território.

Esta situação não impede que as Nações Unidas possam pressioná-la a fechar o mais depressa possível a negociação de um cessar-fogo duradouro. Um primeiro passo foi dado pela resolução do CSNU, ao abrigo da Resolução Unidos para a Paz de natureza processual, em que não opera o veto, pedindo a realização de uma reunião especial de emergência da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre a ação militar da Rússia na Ucrânia. A resolução que foi aprovada não é juridicamente vinculativa, mas tem grande significado por ser a 11.ª sessão desta natureza desde 1950 e ainda pela inequívoca condenação política da agressão por uma maioria folgada dos membros das Nações Unidas. Numa outra frente, o Conselho de Direitos Humanos decidiu criar uma Comissão de Inquérito para documentar e avaliar alegadas violações e abusos dos direitos humanos e violações do Direito Internacional Humanitário e crimes cometidos pela Rússia no território ucraniano e identificar os responsáveis, provas que poderão vir a ser usadas por tribunais nacionais ou internacionais, como o Tribunal Penal Internacional (TPI). Esta estratégia visa apoiar a investigação formal anunciada há dias pelo procurador do TPI sobre alegados crimes de guerra e crimes contra a humanidade cometidos no quadro da intervenção armada. Isto é possível porque, apesar da Ucrânia não ser parte do tribunal, aceitou a jurisdição do Tribunal em 2014 e depois em 2015. O facto de 39 Estados partes do Tribunal, entre os quais Portugal, terem denunciado ao procurador indícios de terem ocorrido crimes de guerra e contra a humanidade na Ucrânia ajudou a agilizar o processo. Existe assim a possibilidade real de Putin e outros responsáveis dirigentes políticos e

militares virem a ser julgados pelo TPI por estes crimes.

Esta estratégia apoia-se ainda no Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) das Nações Unidas. A Ucrânia pediu ao TIJ que se pronunciasse sobre o cumprimento da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de que ambos são partes. A Ucrânia argumentou que a Rússia alegou falsamente que a Ucrânia cometeu atos genocidas em Donetsk e Lugansk, ideia que serviu de justificação para a “operação militar especial” da Rússia no país e acusa a Rússia de estar a cometer atos de genocídio contra os ucranianos como grupo étnico. O objetivo imediato da Ucrânia é que o TIJ indique medidas provisórias, como a suspensão imediata das operações militares com o objetivo declarado de parar um suposto genocídio, o que foi conseguido, ao determinar que “A Federação Russa suspenderá imediatamente as operações militares que iniciou em 24 de fevereiro de 2022 no território da Ucrânia”. Se o caso prosseguir para julgamento, o TIJ poderá vir a pronunciar-se sobre a retórica russa que justifica a guerra, uma interpretação abusiva da doutrina da proteção/resgate de nacionais no estrangeiro que mistura com a ideia da responsabilidade de proteger, que já havia sido invocada na Guerra da Geórgia (2008) e numa primeira fase da anexação da Crimeia, apesar do país ser um fervoroso defensor do respeito absoluto pela soberania dos Estados. A Rússia veio entretanto dizer que está a exercer o seu direito à legítima defesa na Ucrânia. Se será ao abrigo da legítima defesa preventiva da Rússia ou no exercício da legítima defesa coletiva dos dois novos Estados supostamente independentes não sabemos. A carta russa enviada ao CSNU limita-se a invocar o exercício da legítima

defesa. Seja como for, nenhuma destas modalidades de legítima defesa é considerada legal pelo Direito Internacional.

AAGNU dispõe de um mecanismo imediato que é suspender a Rússia do Conselho de Direitos Humanos por violação sistemática dos direitos humanos. Já a ideia de expulsar o país da organização não é viável, por ser vetável pela Rússia no CSNU, mas existe a possibilidade de não reconhecer as suas credenciais como forma de condenação das suas políticas, como sucedeu com a África do Sul (a partir de 1974) por causa do *Apartheid*, e Israel (em 1982), o que poderia consubstanciar uma expulsão na prática. Outra estratégia poderia passar por reabrir a questão de a Federação Russa ser o Estado sucessor da URSS sem ter pedido nova adesão à organização, como pretende o governo ucraniano. Poderia argumentar-se que a Federação Russa não pode ser considerada um Estado membro das Nações Unidas *bona fide*, exatamente o que defendeu a AGNU no caso da República Federal da Jugoslávia na sequência do desmembramento da Jugoslávia. Neste cenário, os outros membros permanentes do CSNU teriam a possibilidade de vetar a sua nova admissão.

Finalmente, a AGNU poderia promover a criação de um Tribunal Internacional Especial para julgar o crime de agressão perpetrado por Putin e outros altos responsáveis russos.

Na realidade, o TPI não pode julgar este crime em relação a Estados não membros do tribunal, por pressão dos americanos, ingleses e franceses na negociação das emendas de Kampala ao Estatuto do Roma sobre o crime de agressão, em 2010, de modo que esta solução permitiria ultrapassar este problema e responsabilizar penalmente Putin pelo crime de

agressão associado ao ato de agressão contra a Ucrânia.

A ‘Grande Estratégia’ da Rússia de Putin

Maria Raquel Freire

Professora Catedrática de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
Investigadora do Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra

A Rússia de Putin assumiu desde cedo como grande objetivo a recuperação de estatuto de grande potência no sistema internacional. Este objetivo foi prosseguido numa lógica dupla de afirmação identitária acompanhada de valores conservadores e crescentemente de cariz nacionalista, e de afirmação de poder, materializada numa política externa mais militarizada, revisionista e com um discurso mais assertivo. Que o espaço pós-soviético sempre esteve na agenda de Putin como área de importância vital, onde foi sinalizando ‘linhas vermelhas’ de envolvimento ocidental, não é novidade, mas a violação do regime de fronteiras na Europa com a anexação da Crimeia em 2014 e a desestabilização do Donbass, assumiu-se como um momento de viragem. Os argumentos histórico-identitários e de defesa de direitos de minorias, não foram convincentes. O aumento de tensão a que fomos assistindo nos últimos meses, com exercícios militares de grande envergadura e uma presença militar em ampla escala nas fronteiras da Ucrânia, foi acompanhado de uma narrativa que também ela escalou no tom. A ameaça associada ao alargamento da NATO foi repetida, mas a ameaça de uma Ucrânia mais integrada nas estruturas ocidentais teria de ser definitivamente contida.

No artigo que assina em julho de 2021, Putin deixou claro que na sua grande estratégia para o espaço pós-soviético a Ucrânia é uma peça fundamental. Isto não é novo. 2014 assim o demonstrou, bem como várias estratégias de segurança, doutrinas militares e conceitos de política externa o sublinharam. O que é novo é a clara afirmação – mais tarde acompanhada da ação militar – de que “a verdadeira soberania da Ucrânia só é possível em parceria com a Rússia”, reescrevendo a história deste país, que Putin não considera poder existir de forma autónoma dada a “união histórica de russos e ucranianos”, como escreve. A inabilidade da Rússia de exercer poder de atração no espaço pós-soviético, onde não tem poder ilimitado, levou a uma política de poder musculada e ao uso da força. O grande projeto de recuperação de estatuto e prestígio, associado ao reconhecimento de influência no espaço pós-soviético, revelou-se, no entanto, desafiador. O contexto mais alargado em que se dá a escalada de violência passa pela contestação da ordem internacional, e em particular da ordem de segurança europeia, que Putin entende não só foi excluindo a Rússia, como se tornou ameaçadora nos sucessivos alargamentos da Aliança Atlântica. As exigências feitas em dezembro de 2021 no sentido de reverter a presença militar NATO nos países que aderiram desde 1997, e reverter ainda a sua política de “porta aberta”, demonstram um curso revisionista, onde a Ucrânia se assume como um meio e um fim nos desígnios do Kremlin. No seu discurso de 21 de fevereiro, quando reconhece a independência de Lugansk e Donetsk, Putin volta a sublinhar argumentos históricos a par da manifestação de vontade das populações locais, limitadas no exercício dos seus direitos. Com esta ação, a grande estratégia de Putin

de diminuir a Ucrânia no exercício da sua soberania parece ganhar em duas frentes, em particular: por um lado, na impossibilidade do governo de Kiev de controlar todo o seu território, e por outro, nas dificuldades adicionais de um potencial processo de adesão à NATO, bloqueado pelo conflito ‘congelado’ que se materializa, também com a presença de forças russas de “manutenção da paz” nestes territórios. Com esta ação, a Rússia de Putin concretizava a política de desestabilização da Ucrânia, enterrando os Acordos de Minsk, aumentando a pressão sobre a NATO e a UE, enviando sinais de aviso a outras repúblicas no espaço pós-soviético. Os ganhos de curto prazo pareciam assegurados. Mas Putin não parou. A narrativa adensou-se com os objetivos de “desnazificação” e “desmilitarização” da Ucrânia, que traduzem de forma agressiva a negação da independência ucraniana aos olhos do Kremlin, como evidenciado na invasão da Ucrânia a 24 de fevereiro. Uma opção que deixa poucas opções, o que é pouco usual no planeamento estratégico calculado de Putin. Uma opção que questiona em absoluto todos os ganhos que Putin foi alcançando através da sua grande estratégia revisionista. A Rússia de Putin perde em várias frentes. Perde na dimensão externa, onde toda a narrativa falseada é claramente descredibilizada nestas ações agressivas, evidenciado na condenação internacional da invasão – veja-se o resultado da votação da Resolução de 2 de março na Assembleia Geral das Nações Unidas, a condenar a “operação militar especial” russa na Ucrânia, com 141 membros a apoiarem a mesma, e apenas quatro países a votarem ao lado da Rússia –, no isolamento crescente da Rússia, incluindo através das sanções impostas, nas denúncias

das atrocidades cometidas. Perde na dimensão doméstica onde o regime de Putin não previu uma resposta do Ocidente tão dura, enfrentando agora uma crise económica e social séria, onde demonstrações de descontentamento popular face a um regime cada vez mais repressivo se têm repetido. E perde no seu objetivo maior de consolidação de estatuto e prestígio internacional. Putin retirou toda e qualquer legitimidade aos seus argumentos de exclusão da ordem de segurança europeia, tornando-se a sua maior ameaça. Como Sarotte escrevia recentemente, Putin ensaiou o requiem para o espaço pós-soviético.

Zeitenwende: a Mudança na Política de Defesa da Alemanha

Patricia Daehnhardt

Assessora do IDN e Investigadora Integrada do IPRI-NOVA.

No seu discurso na sessão extraordinária no Bundestag, em 27 de fevereiro, três dias depois do início da invasão russa da Ucrânia, o chanceler alemão, Olaf Scholz, condenou ‘a Guerra de Putin’ como ‘um ataque injustificável a um país independente, à ordem de paz na Europa e no mundo’ e anunciou que a Alemanha vai mudar a sua política de defesa para ‘defender uma Europa livre e aberta, justa e pacífica’. Com isto, o chanceler quebrou com duas linhas políticas tradicionais da Alemanha, primeiro, na política de defesa, de relutância militar, e segundo, na política face à Rússia. Com isto, inaugurou uma *Zeitenwende*, um ponto de viragem histórico, ao qual a Alemanha, em conjunto com os seus parceiros e aliados na União Europeia e na NATO, estão a responder com ‘determinação e unidade’ face à Rússia.

A semana em que a política de segurança e de defesa da Alemanha mudou começou na noite de 22 de fevereiro quando Scholz declarou que a Alemanha, depois de muita hesitação de Berlim e de pressão dos Estados Unidos, iria finalmente suspender o processo de certificação do gasoduto Nordstream II como resposta ao reconhecimento unilateral da Rússia, na véspera, das Repúblicas separatistas de Lugansk e Donetsk. No sábado, e em resposta ao início da Guerra na Ucrânia dois dias antes, Scholz pôs fim à política restritiva quanto ao envio de armamento defensivo para regiões em conflito quando anunciou o envio de armamento militar alemão para a Ucrânia: 1.000 armas antitanque, 500 mísseis terra-ar *Stinger*, 14 veículos blindados e 10.000 toneladas de combustível. Mas a reviravolta na política de defesa alemã – uma mudança de 180 graus – teve o seu auge e culminou no domingo quando numa sessão extraordinária do Bundestag, o novo chanceler, no poder há três meses, anunciou uma mudança inesperada que dará início ao que alguns especialistas consideram ser uma revolução na política de defesa alemã com a quebra de vários tabus julgados intocáveis. No discurso, Scholz anunciou as medidas que a Alemanha iria adotar para travar a ‘guerra de Putin’, neste ‘conflito entre Putin e o mundo livre’. Após semanas de hesitação, quando as críticas do governo alemão à Rússia não foram suficientemente explícitas, quando não houve um claro posicionamento quanto ao Nordstream II e quando o apoio à Ucrânia foi tépido porque condicionado pela posição face a Moscovo, Olaf Scholz definiu agora a Alemanha como potência fiável e responsável. Importa sublinhar cinco observações. A primeira observação é que se tratou

de um discurso histórico que define a viragem na política de defesa alemã. Num discurso amplamente apoiado pelos três partidos da coligação governamental, o SPD, os Verdes e o FDP assim como pela CDU/CSU, maior partido da oposição, Scholz anunciou que será criado um fundo especial com um montante único de 100 mil milhões de euros para projetos de armamento e a modernização das *Bundeswehr* (Forças Armadas), e que a Alemanha irá investir a partir de agora mais de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) na defesa. Até agora o investimento em defesa rondava os 1,4%, num equivalente de cerca de 45 mil milhões de euros, o que sujeitava sucessivos governos alemães a críticas dos seus parceiros da NATO por a Alemanha não atingir os 2% do PIB acordados na cimeira da NATO no País de Gales, em setembro de 2014, depois da anexação russa da Crimeia. Agora, em pouco tempo, o orçamento militar passará de 50 biliões de euros para cerca de 70 biliões de euros. Na cooperação de projetos de defesa, Scholz considerou ser a principal prioridade a construção da próxima geração de aviões de combate e tanques juntamente com parceiros europeus, nomeadamente a França. Em termos de aquisição de capacidades, Scholz anunciou avanços na aquisição de drones armados, na substituição dos aviões de caça Tornado e provável aquisição dos caças F-35, e a contínua participação no acordo de partilha nuclear. Na segurança energética, o chanceler assegurou que o governo iria diminuir a dependência alemã das importações de fornecedores individuais de energia, através da aquisição, com a UE, de gás natural adicional nos mercados mundiais, do aumento do volume de armazenamento de gás natural e da decisão de construir dois terminais de

gás natural liquefeito, em Brunsbüttel e Wilhelmshaven, assim como a adoção de um pacote de ajuda à população devido ao aumento dos preços da energia.

Na realidade, com este conjunto de medidas o chanceler alemão anunciou a mudança que especialistas esperavam pelo menos desde 2014: o investimento numa força militar alemã mais moderna e capaz para no futuro responder aos crescentes desafios numa ordem euro-atlântica radicalmente nova assim como a redução da excessiva dependência da Rússia no fornecimento energético. Mas a forma como o fez, após semanas de críticas dos aliados de que a Alemanha não estaria a tirar as consequências das ações cada vez mais agressivas da Rússia face à Ucrânia, gerou aprovação junto da maioria dos aliados europeus, mesmo que houvesse quem considerasse a resposta tardia no contexto atual. Mesmo que o alcance dos 2% dos gastos militares e a modernização da Bundeswehr não tenham impacto direto sobre a Guerra na Ucrânia, a Alemanha reconhecia agora o poder militar como um dos instrumentos importantes na defesa dos interesses do Estado e normalizava assim a sua política de defesa ao torná-la menos constrangida pelos pressupostos que caracterizavam a Alemanha até então como uma potência civil.

A segunda observação é que a Guerra na Ucrânia despoletou uma *Zeitenwende*, um ponto de viragem, na forma como a Alemanha olha para o seu papel na segurança europeia face ‘à agressão de Putin’. Como Scholz afirmou, ‘A guerra de Putin marca um ponto de viragem, também para a nossa política externa’. Por outras palavras, terminou a era de ilusão da Alemanha unificada de que a ordem do pós-Guerra Fria, criada a partir de 1989 e assente em pressupostos de

estabilidade, negociação e codificação, era uma ordem pacífica, duradoura e aceite por todas partes. O discurso de Scholz reconheceu o fim dessa ordem de paz na Europa e sinalizou as medidas que o seu país irá assumir para se reposicionar no novo contexto de segurança europeu. Para o efeito, a Alemanha anunciou o reforço do seu papel na NATO na defesa do território dos Estados-membros do Leste europeu: o aumento do número de tropas alemãs na Lituânia, onde lidera um batalhão multinacional da NATO no âmbito da Enhanced Forward Presence desde 2017; o alargamento da missão de policiamento aéreo na Roménia; a participação na nova unidade da NATO que se irá constituir na Eslováquia; o aumento do número de navios da marinha alemã na proteção do Mar do Norte, do Mar Báltico e do Mar Mediterrâneo; e a participação na defesa do espaço aéreo dos aliados na Europa Oriental, com mísseis de defesa aérea, justificam este novo papel da Alemanha.

A terceira observação, decorrente da segunda, é que a posição da Alemanha mudou de forma irreversível face à Rússia. Berlim tirou as consequências e aceita agora que se entrou numa ordem confrontacional com a Rússia, numa nova ordem pós-pós-Guerra Fria, despoletada por Moscovo com um conflito armado contra um Estado soberano seu vizinho. A política da Alemanha para a Rússia mudou irreversivelmente: o papel tradicional da Alemanha enquanto moderadora entre a Rússia e o Ocidente terminou e o impacto que a agressão russa sobre a Ucrânia está a ter sobre a perceção da opinião pública alemã face à Rússia é provavelmente maior e mais duradouro do que se julgava ser possível, pela dimensão da catástrofe humanitária e grau de destruição da guerra russa na Ucrânia,

e pelo medo de uma agressão militar russa a outros Estados, incluindo a própria Alemanha. O velho princípio alemão de que a segurança europeia era indivisível e que o sistema de segurança europeu só poderia ser construído com a Rússia deixou de vigorar e o dano reputacional para a Rússia será duradouro. A Alemanha deixou de acreditar nas premissas que orientavam a sua *Ostpolitik* desde finais da década de 1960, de que a transformação e democratização da Rússia através do *Wandel durch Handel* – transformação através do comércio – e de parcerias de modernização que aproximaria a Rússia à Europa numa ordem de segurança euro-atlântica estável e institucionalizada seria possível. O discurso de Scholz reconhece o fracasso desta política alemã para a Rússia. A Alemanha deixou de considerar a Rússia um parceiro relevante para uma ordem europeia de estabilidade e cooperação e aceita que a Rússia passou a ser adversária da Alemanha e da Europa, por prosseguir a construção de uma ordem confrontacional onde o Conselho NATO-Rússia, criado em 2002 tem pouca utilidade. Agora, a Alemanha advoga a punição e o isolamento internacional da Rússia, em conjunto com os seus parceiros e aliados. Apoiou o pacote de sanções da UE – a uma escala de abrangência sem precedentes na história de sanções a um Estado – desde a exclusão dos principais bancos russos do sistema de pagamento bancário internacional SWIFT, congelamento de reservas em moeda estrangeira do Banco Central russo, corte do financiamento a bancos e empresas estatais russos, proibição de exportação de tecnologia de ponta para a Rússia, aplicação de medidas punitivas contra o presidente Putin e oligarcas russos e os seus

investimentos na UE, ao fecho do espaço aéreo a aeronaves russas. A quarta observação prende-se com a mudança na opinião pública alemã disposta a acompanhar esta redefinição em temas que durante muitos anos foram altamente controversos. De acordo com o *ARD-Deutschlandtrend*, 65% dos inquiridos apoia a adoção do fundo de 100 mil milhões de euros para a modernização da *Bundeswehr*, contra 27% que se opõe. Sobre a posição da Alemanha na Guerra na Ucrânia, 61% apoia as decisões do governo de fornecimento de equipamento e armamento alemão a Kiev e 83% considera que a NATO é importante para a manutenção da paz na Europa. Antes da invasão, a 10 de fevereiro, 75% dos alemães eram contra o envio de armamento para a Ucrânia. A maioria dos alemães rejeita a admissão da Ucrânia à NATO durante os próximos anos. Mas quanto à adesão a longo prazo da Ucrânia na UE, 63% apoiam a pretensão, contra 26% que se opõe. Esta aceitação da opinião pública de um maior investimento em defesa militar não pode, contudo, separar-se do atual contexto de guerra na Ucrânia, pelo que o apoio que existe de momento pode a médio prazo desvanecer e revelar diferenças também entre os partidos representados no Bundestag e na própria coligação tripartidária, e dificultar a mudança em curso. A quinta e última observação é que esta nova política alemã irá alterar o equilíbrio entre as potências europeias, e nomeadamente entre a Alemanha e a França, já que ao alcançar os 2 % do PIB a Alemanha torna-se a principal potência militar na Europa continental democrática. O *pivot* norte-americano para o Indo-Pacífico, temporariamente desacelerado pela Guerra na Ucrânia, coloca a Alemanha numa responsabilidade acrescida, mesmo que os europeus, a começar

pela Alemanha, queiram assegurar a contínua proteção do guarda-chuva nuclear dos Estados Unidos. Isto irá dar início a novos debates internos e nos Estados vizinhos sobre a defesa europeia, incluindo sobre a questão se a Alemanha se deve tornar uma potência nuclear, uma vez que no continente europeu, ter apenas a França com capacidade de dissuasão nuclear não será suficiente para dissuadir potenciais agressões. Se por um lado, as ações da Rússia levaram a uma maior cooperação, coordenação e união transatlântica, que contrasta com as falhas provocadas pela retirada apressada do Afeganistão e o acordo AUKUS, no verão de 2021, a mudança alemã reconhece que, a longo prazo, os tempos dos EUA como 'pacificador da Europa' estão a chegar ao fim. Precisamente porque a Europa não tem capacidade para se defender a si própria sem o aliado americano, mesmo através do reforço do pilar europeu da NATO, recai sobre todos os aliados europeus, mas principalmente sobre a Alemanha, uma responsabilidade acrescida de sair da sua zona de conforto na defesa. O discurso sobre a *Zeitenwende* de Scholz assume que a Alemanha irá tornar-se uma potência militar, e a Estratégia de Segurança Nacional que a Alemanha pretende adotar ainda este ano deverá consolidar essa mudança. Na prática, terá de averiguar-se se há condições para a implementação das políticas anunciadas para que a nova retórica seja seguida por ações concretas para a construção da nova ordem de segurança e defesa europeia que será mais confrontacional, politicamente, economicamente, energeticamente e militarmente.
